**Deutscher Bundestag**
**11. Wahlperiode**

**Drucksache 11/7236**

28. 05. 90

# Beschlußempfehlung und Bericht

## des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (10. Ausschuß)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Susset, Michels, Eigen, Bayha, Carstensen (Nordstrand), Herkenrath, Kalb, Kroll-Schlüter, Niegel, Dr. Jobst, Sauter (Epfendorf), Schartz (Trier), Frhr. von Schorlemer, Borchert, Fellner, Hornung, Dr. Göhner, Frhr. Heereman von Zuydtwyck, Dr. Kunz (Weiden), Link (Diepholz), Dr. Meyer zu Bentrup, Scheu, Frau Schmitz (Spiesen), Frau Will-Feld und Genossen und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Paintner, Heinrich, Bredehorn und der Fraktion der FDP**
**— Drucksache 11/6643 —**

**Entwurf eines Gesetzes über Milch, Milcherzeugnisse, Margarineerzeugnisse und ähnliche Erzeugnisse (Milch- und Margarinegesetz)**

### A. Problem

In Fortführung seiner Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) mit Urteil vom 11. Mai 1989 in der Rechtssache 76/86 entschieden, daß § 36 Milchgesetz mit den Bestimmungen des EWG-Vertrages über den freien Warenverkehr nicht vereinbar ist. Nach Auffassung des EuGH hat die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, indem sie es untersagt, in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Milchersatzerzeugnisse auf den deutschen Markt zu bringen.

Diese Grundsatzentscheidung erstreckt sich gleichfalls auf § 3 Nr. 4 des Margarinegesetzes.

In beiden Fällen wird in dem strikten Herstellungs- und Vertriebsverbot für mit Milch oder Milcherzeugnissen verwechselbaren Erzeugnissen eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs gesehen, die nicht durch eine Bestimmung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften gerechtfertigt ist.

Das Urteil des EuGH hat zur Folge, daß Hersteller und Anbieter aus den Mitgliedstaaten der EG seitdem befugt sind, Milchersatzerzeugnisse auf dem deutschen Markt anzubieten, während für deutsche Anbieter § 36 Milchgesetz auf dem — strafbewehrten — Herstellungs- und Vertriebsverbot fortbesteht und Zuwiderhandlungen strafrechtlich zu verfolgen sind.

Diese für deutsche Hersteller und Anbieter wirtschaftlich und rechtlich unbefriedigende Situation soll beseitigt werden.

## B. Lösung

Aus diesem Grunde ist eine Änderung des Milchgesetzes und des Margarinegesetzes erforderlich, um die Gleichbehandlung deutscher Hersteller und Anbieter von Milcherzeugnissen (Beseitigung der sogenannten Umkehrdiskriminierung) zu garantieren, den Absatz von Milch und Milcherzeugnissen zu sichern, den Verbraucher vor Irreführung und Täuschung zu bewahren und einen lauteren Wettbewerb zu gewährleisten.

Mit dem Ablösegesetz, daß das Herstellungs- und Vertriebsverbot des § 36 Milchgesetz und des § 3 Nr. 4 Margarinegesetz nicht mehr enthält, werden die Geltungsbereiche für das Milchgesetz und das Margarinegesetz zusammengefaßt. Ferner werden die mit Milchbestandteilen hergestellten und mit Milch und Milcherzeugnissen verwechselbaren Erzeugnisse mitgeregelt. Dies ist sachlich sinnvoll, weil diese Erzeugnisse regelmäßig in unmittelbarer Konkurrenz zu Milcherzeugnissen stehen und die darin enthaltenen tierischen und pflanzlichen Stoffe Milchbestandteile ersetzen. Für diese Erzeugnisse soll durch dieses Gesetz Klarheit bezüglich der Kennzeichnung ermöglicht werden.

Im übrigen werden zahlreiche Vorschriften des geltenden Milchgesetzes und des Margarinegesetzes vereinfacht, die Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen konkretisiert, systematisch in den jeweiligen Sachzusammenhang gestellt und darüber hinaus eine Ermächtigung geschaffen, einschlägige EG-Vorschriften in nationales Recht zu überführen.

## C. Alternative

Keine

## D. Kosten

Dem Bund, den Ländern und den Gemeinden entstehen aufgrund des Gesetzes keine zusätzlichen Kosten.

Wesentlicher Regelungsinhalt des Ablösegesetzes ist die Aufhebung des geltenden § 36 Milchgesetz und § 3 Nr. 4 Margarinegesetz, durch die bisher die Herstellung und das Inverkehrbringen von Ersatzerzeugnissen verboten ist. Durch die Aufhebung der Verbote ist mit einer Verschärfung des Wettbewerbs auf dem Streichfettmarkt zu rechnen. Wegen des schärferen Wettbewerbs

und der im Vergleich zu Milchfetten niedrigeren Rohstoffpreise für Pflanzenfette kommt es bei einigen dieser Erzeugnisse möglicherweise zu Preissenkungen. In Anbetracht der relativ großen Bedeutung dieser Produkte für die Lebenshaltung ist tendenziell eine dämpfende Wirkung auf das Verbraucherpreisniveau zu erwarten.

## Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf — Drucksache 11/6643 — mit folgender Maßgabe zuzustimmen:

1. § 2 Abs. 1 Nr. 3 wird wie folgt gefaßt:

   „3. Margarineerzeugnis: ein

   a) durch Emulgieren, hauptsächlich nach dem Typ Wasser in Öl, hergestelltes streichfähiges oder

   b) dem Butterreinfett ähnliches Erzeugnis aus genußtauglichen Fettstoffen, dem Milchfett, soweit technologisch zweckmäßig, zugesetzt ist."

2. Nach § 8 wird folgender neuer § 8a eingefügt:

   **„§ 8a**

   **Bezeichnungsschutz**

   (1) Bei Erzeugnissen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3, die unter Verwendung von Milch oder Milcherzeugnissen und von Erzeugnissen, die Milchbestandteile ersetzen, hergestellt werden, dürfen in ergänzenden Hinweisen auf die Herstellung und Zusammensetzung die wesentlichen Bestandteile nur in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils, bezogen auf die Trockenmasse, angegeben werden. Dabei ist hinsichtlich der Fette und Eiweiße, die nicht der Milch entstammen, jeweils auf den Gesamtgehalt dieser Fett- bzw. Eiweißbestandteile abzustellen. Die der Milch entstammenden Bestandteile dürfen nicht besonders hervorgehoben werden.

   (2) Wird bei der Verkehrsbezeichnung anderer zusammengesetzter Erzeugnisse als im Sinne von Absatz 1 auf verwendete Milch oder ein verwendetes Milcherzeugnis hingewiesen, darf für die Kennzeichnung dieses Milchbestandteiles im Falle von konzentrierten oder getrockneten Erzeugnissen die für den Ausgangsstoff vorgeschriebene Bezeichnung verwendet werden."

   Die Überschrift des Dritten Abschnittes wird wie folgt gefaßt:

   „Standardisierung, Bezeichnungsschutz"

3. Der § 12 wird wie folgt gefaßt:

   **„§ 12**

   **Strafvorschriften**

   (1) Wer einer Vorschrift

   1. des § 8a Abs. 1 über den Bezeichnungsschutz oder

   2. des Artikels 3 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1898/87 des Rates vom 2. Juli 1987 über den Schutz der Bezeichnung der Milch und Milcherzeugnisse bei ihrer Vermarktung (ABl. EG Nr. L 182 S. 36)

zuwiderhandelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Verweisung in Absatz 1 Nr. 2 zu ändern, soweit es zur Anpassung an Änderungen der dort aufgeführten Vorschriften erforderlich ist.

4. In § 13 Abs. 1 werden nach den Worten „§ 12" die Worte „Abs. 1" angefügt und in § 13 Abs. 2 Nr. 2 wird das Wort „den" gestrichen.

5. Der § 19 wird wie folgt gefaßt:

**‚§ 19**

**Änderung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes**

Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1946), zuletzt geändert durch das Strahlenschutzvorsorgegesetz vom 19. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2610), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 19 wird folgender § 19a eingefügt:

**„§ 19a**

**Weitere Ermächtigungen zum Schutz bei dem Verkehr mit Lebensmitteln**

Der Bundesminister wird ermächtigt, im Einvernehmen mit den Bundesministern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Wirtschaft durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz des Verbrauchers erforderlich ist,

1. vorzuschreiben, daß Betriebe, die bestimmte Lebensmittel herstellen, behandeln oder in den Verkehr bringen, zugelassen sein müssen sowie die Voraussetzungen und das Verfahren für die Zulassung zu regeln,

2. vorzuschreiben, daß über das Herstellen, das Behandeln oder das Inverkehrbringen bestimmter Lebensmittel, über die Reinigung oder die Desinfektion von Räumen, Anlagen, Einrichtungen oder Beförderungsmitteln, in denen Lebensmittel hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gebracht werden oder über betriebseigene Kontrollmaßnahmen Nachweise zu führen sind, sowie das Nähere über Art, Form und Inhalt der Nachweise sowie über die Dauer ihrer Aufbewahrung zu regeln."

2. In § 32 Abs. 1 wird nach Nummer 9 folgende Nummer 9a eingefügt:

„9a. die Verwendung bestimmter Bedarfsgegenstände von einer Zulassung abhängig zu machen und das Verfahren der Zulassung zu regeln;".

3. In § 53 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe c wird vor der Angabe „§ 21 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben d bis f" die Angabe „§ 19a Nr. 1," eingefügt.

4. In § 54 Abs. 1 wird nach Nummer 2 folgende Nummer 2a eingefügt:

   „2a. einer nach § 19a Nr. 2 erlassenen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist,".'

Bonn, den 9. Mai 1990

**Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

| | |
|---|---|
| **Müller (Schweinfurt)** | **Frau Weyel** |
| Vorsitzender | Berichterstatterin |

# Bericht der Abgeordneten Frau Weyel

## I.

Der Gesetzentwurf — Drucksache 11/6643 — wurde in der 202. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. März 1990 dem Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten federführend sowie an den Ausschuß für Wirtschaft und an den Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mitberatend überwiesen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat dem federführenden Ausschuß die Annahme des Gesetzentwurfes bei einer Enthaltung eines Mitglieds der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen.

Der Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit hat mit Mehrheitsentscheidung der Oppositionsfraktionen die Ablehnung des Entwurfes empfohlen.

## II.

Durch das Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 11. Mai 1989 in der Rechtssache 76/86 ist der § 36 des Milchgesetzes in der geltenden Fassung als mit den Bestimmungen des EWG-Vertrages nicht für vereinbar erklärt worden. Diese Grundsatzentscheidung erstreckt sich gleichfalls auf § 3 Nr. 4 des Margarinegesetzes.

In beiden Fällen wird in dem strikten Verkehrsverbot für Milchimitate, d. h. für mit Milch oder Milcherzeugnissen verwechselbare Erzeugnisse bzw. Mischfette aus Milchfett und Pflanzenfett ein Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag gesehen.

Da seit dem Urteil ausländische Anbieter befugt sind, derartige Erzeugnisse auf dem deutschen Markt anzubieten, ist es zur Gewährleistung einer Gleichbehandlung der deutschen Anbieter dieser Produkte zur möglichst weitgehenden Absatzsicherung für Milch und zur Bewahrung der Verbraucher vor Irreführung und Täuschung erforderlich, das Milchgesetz und das Margarinegesetz zu ändern.

Mit dem Ablösegesetz werden die Geltungsbereiche für das Milchgesetz und das Margarinegesetz zusammengefaßt. Ferner werden die mit Milchbestandteilen hergestellten und mit Milch und Milcherzeugnissen verwechselbaren Erzeugnisse mit geregelt.

Im übrigen werden zahlreiche Vorschriften des geltenden Milchgesetzes vereinfacht, die Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnung konkretisiert, systematisch in den jeweiligen Sachzusammenhang gestellt und darüber hinaus eine Ermächtigung geschaffen, einschlägige EG-Vorschriften in nationales Recht zu überführen.

## III.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat den Gesetzentwurf — Drucksache 11/6643 — in seiner 79. Sitzung am 9. Mai 1990 beraten. Dabei ist er den im Gesetzentwurf angeführten Begründungen gefolgt.

Soweit Änderungen im Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beschlossen wurden, ist auf nachfolgende Begründungen hinzuweisen:

*Zu § 2 Abs. 1 Nr. 3*

Die Verwendung von Milchfett zur Herstellung von Margarineerzeugnissen ist heute technologisch nicht mehr erforderlich. Nach wie vor bietet die Anwendung von Milchfett aber gewisse technologische Vorteile. Die Regelung bestimmt daher, daß Milchfett, soweit technologisch zweckmäßig, zugesetzt werden darf.

*Zu § 8a*

Nach der Verordnung (EWG) Nr. 1898/87 des Rates vom 2. Juli 1987 sind die Bezeichnung „Milch" und die für Milcherzeugnisse verwendeten Bezeichnungen ausschließlich denjenigen Erzeugnissen vorbehalten, bei denen kein Bestandteil einen beliebigen Milchbestandteil ersetzt oder ersetzen soll.

In Absatz 1 wird zum Schutz des Verbrauchers und des lauteren Wettbewerbs geregelt, daß bei aus verschiedenen Bestandteilen zusammengesetzten Milchersatzerzeugnissen mit Milchanteil Milchbestandteile in ergänzenden Hinweisen nicht unangemessen hervorgehoben oder kenntlich gemacht werden dürfen.

Bei Milcherzeugnissen, bei denen Milchbestandteile nach der Menge oder nach der für das Erzeugnis charakteristischen Eigenschaft wesentlich sind, dürfen grundsätzlich nur die gesetzlichen Verkehrsbezeichnungen verwendet werden.

Abweichend davon regelt Absatz 2, daß bei konzentrierten oder getrockneten Erzeugnissen (z. B. Milchpulver oder Butterreinfett) auch die Verkehrsbezeichnung des Ausgangsstoffes (Milch oder Butter) verwendet werden darf.

*Zu § 12*

In Absatz 1 Nr. 1 wird ein Verstoß gegen § 8a Abs. 1 unter Strafe gestellt.

Absatz 1 Nr. 2 entspricht dem Inhalt des bisherigen § 44a des Milchgesetzes.

Absatz 2 erhält eine Ermächtigung, die Verweisung in Absatz 1 Nr. 2 zu ändern, falls sich die dort aufgeführten EG-Vorschriften ändern.

*Zu § 13 Abs. 1 und Abs. 2*

Dies betrifft lediglich redaktionelle Änderungen.

*Zu § 19*

Zu 1 und 2:

Es werden Ermächtigungen geschaffen für Betriebszulassungen, für Aufzeichnungs- und Nachweispflichten, die nach EG-Richtlinien vorgeschrieben sind.

Des weiteren werden Ermächtigungen zum Erlaß von Zulassungen für bestimmte Bedarfsgegenstände geschaffen, die zur Umsetzung der Richtlinien notwendig sind.

Die Nummern 3 und 4 sind Folgeänderungen zu § 19a Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz.

## IV.

Die Fraktion der SPD im Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten kritisierte, daß die im § 15 des Gesetzes eröffnete Möglichkeit zur Durchführung von Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaft Rechtsverordnungen zu erlassen, die Sachbereiche dieses Gesetzes betreffen, möglicherweise zu weitgehend sei. Es wurde klargestellt, daß Rechtsverordnungen zum Zwecke der Durchführung von Richtlinien und Entscheidungen des Rates möglich sein sollen und daß deren sonstige Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen sich „nach diesem Gesetz" bestimmten.

Die Fraktion der CDU/CSU und die Fraktion der FDP teilten im Grundsatz die Bedenken gegen eine zu weitgehende Ermächtigung zur Umsetzung von EG-Rechtsakten. Der Bundestag könne sich nach der Delegation nur mit substantiellen Fragen beschäftigen; im vorliegenden Fall könne man nicht von solchen Regelungen sprechen. Der Ausschuß gehe davon aus, daß er von Entwürfen zu Rechtsverordnungen Kenntnis erhalte.

Es wurde festgestellt, daß die in § 15 formulierte Ermächtigung hinsichtlich Inhalt und Ausmaß durch die an anderer Stelle im Gesetz vorgesehenen Ermächtigungen begrenzt ist. Diese Ermächtigungen sollen lediglich hinsichtlich des Zweckes nach auf die Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften erweitert werden. Diese Erweiterung ist gerade für die Umsetzung von EG-Recht erforderlich.

Von seiten der Fraktion DIE GRÜNEN wurde bemängelt, daß beim vorliegenden Gesetz zu sehr auf die Forderungen der Margarineindustrie eingegangen worden sei.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat den Gesetzentwurf — Drucksache 11/6643 — nach Maßgabe des zuvor mehrheitlich beschlossenen, von der Fraktion der CDU/CSU und FDP eingebrachten Änderungsantrages, gegen die Fraktion DIE GRÜNEN angenommen.

## V.

Namens des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bitte ich den Deutschen Bundestag, den Gesetzentwurf — Drucksache 11/6643 — mit der Maßgabe anzunehmen, daß die in der Beschlußempfehlung aufgeführten Änderungen berücksichtigt werden.

Bonn, den 9. Mai 1990

**Weyel**

Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333